



# La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática\*

Carlos Alberto Chaves Garcia\*\*

**Resumen:** Ante la profundización de la crisis política, social, económica y humanitaria que vive Venezuela desde el 2017 y sus efectos colaterales negativos para la región, surge el Grupo de Lima como una coalición de países con afinidad ideológica que ejerce una diplomacia multilateral con el propósito de defender la institucionalidad democrática en Venezuela. El objetivo central de este artículo es desarrollar un balance crítico de la gestión efectuada y los desafíos que enfrenta la acción diplomática de este mecanismo regional ante la crisis política en Venezuela. A partir del monitoreo documental de las declaraciones y comunicados oficiales del Grupo de Lima en el periodo 2017-2019, y de la aplicación de técnicas de análisis del discurso, se identificó una progresiva radicalización del discurso de dicho mecanismo regional, en términos del tránsito de una diplomacia de mediación a una diplomacia de confrontación centrada en el aislamiento internacional del régimen de Nicolás Maduro a través de la figura del cerco diplomático. El artículo expone un balance de logros, debilidades y riesgos que se identifican en la gestión diplomática del Grupo, y se concluye con un conjunto de desafíos derivados de los límites y posibilidades de este mecanismo multilateral para su vigencia a corto plazo.

**Palabras clave:** cerco diplomático; diplomacia multilateral; Grupo de Lima; transición democrática Venezuela.

**Fecha de recepción:** 3 de septiembre de 2019 **Fecha de evaluación:** 4 de noviembre de 2019  
**Fecha de aprobación:** 18 de diciembre de 2019

**Cómo citar:** Chaves Garcia, C. A. (2019). Crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima balance y desafíos de su acción diplomática. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1). pp. 177-193. doi: <https://doi.org/10.18359/ries.4272>

- 
- \* Este artículo es resultado de los avances del proyecto de investigación “Nuevos enfoques del multilateralismo en América Latina: crisis de Unasur, Grupo de Lima y Prosur” código 1936501, del Grupo de Investigación de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás Sede Bogotá, desarrollado en el periodo febrero -noviembre de 2019, con financiación institucional. Partes de este artículo fueron presentadas como ponencia en la Catedra del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (Catedra CAEL 2019) del Senado de la República, y en el VI Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (REDINTERCOL) efectuado en la Universidad del Norte en Barranquilla el 4 de octubre de 2019.
  - \*\* Director del Centro de Investigación y docente líder del grupo de investigación de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales de la Universidad Externado. Correo electrónico: [carloschaves@usantotomas.edu.co](mailto:carloschaves@usantotomas.edu.co)

## *The Political Crisis in Venezuela and the Role of the Lima Group: Stocktaking and Challenges of its Diplomatic Action*

**Abstract:** Given the deepening of the political, social, economic, and humanitarian crisis that Venezuela has been experiencing since 2017 and its adverse side effects for the region, the Lima Group emerges as a coalition of ideologically related countries to exercise multilateral diplomacy in order to defend democratic institutions in Venezuela. The primary objective of this article is to make a critical assessment of the work done and challenges faced by the diplomatic action of this regional mechanism with respect to the political crisis in Venezuela. From the documentary monitoring of the Lima Group's official statements and announcements in the 2017–2019 period, and the application of discourse analysis techniques, progressive radicalization of the discourse of such regional mechanism was identified in terms of the transit from mediation diplomacy to confrontation diplomacy centered on the international isolation of Nicolás Maduro's rule in the form of diplomatic siege. The article presents a stocktaking of achievements, weaknesses, and risks that are identified in the Group's diplomatic management, and concludes with a set of challenges arising from the limits and possibilities of this multilateral mechanism in the short term.

**Keywords:** Diplomatic siege; multilateral diplomacy; Lima Group; democratic transition; Venezuela.

## *A crise política na Venezuela e o papel do Grupo de Lima: balanço e desafios de sua ação diplomática*

**Resumo:** Ante o aprofundamento da crise política, social, econômica e humanitária que a Venezuela vive desde 2017 e seus efeitos colaterais negativos para a região, surge o Grupo de Lima como uma coalização de países com afinidade ideológica que exerce uma diplomacia multilateral com o objetivo de defender a institucionalidade democrática na Venezuela. O objetivo central deste artigo é desenvolver um balanço crítico da gestão efetuada e os desafios que a ação diplomática desse mecanismo regional enfrenta ante a crise política na Venezuela. A partir da revisão documental das declarações e comunicados oficiais do Grupo de Lima no período entre 2017 e 2019, e da aplicação de técnicas de análise do discurso, foi identificada uma progressiva radicalização do discurso desse mecanismo regional, em termos da transição de uma diplomacia de mediação a uma de confrontação focada no isolamento internacional do regime de Nicolás Maduro por meio da figura do cerco diplomático. Este artigo expõe um balanço de conquistas, fraquezas e riscos que são identificados na gestão diplomática do Grupo; conclui-se com um conjunto de desafios derivados dos limites e das possibilidades desse mecanismo multilateral para sua validade em curto prazo.

**Palavras-chave:** cerco diplomático; diplomacia multilateral; Grupo de Lima; transição democrática, Venezuela.

## Introducción

La profundización de la crisis política, económica, social y humanitaria que vive Venezuela en los últimos años y sus efectos colaterales negativos para los países de la región, expresados en términos del incremento exponencial del flujo migratorio por canales irregulares, el deterioro de la seguridad fronteriza y la expansión del crimen transnacional, la convierten en un factor de inestabilidad regional. Esta situación a partir del 2017 cobró más relevancia internacional debido al surgimiento inesperado de un nuevo bloque político regional que funge como una coalición de países unidos en el propósito de defender y recuperar la institucionalidad democrática en Venezuela: el Grupo de Lima (GL).

El GL entra en la escena internacional presentándose como un bloque de países con afinidad ideológica que lidera la presión diplomática contra el gobierno de Nicolás Maduro y por la transición democrática en el vecino país, sustentado en la práctica discursiva de un multilateralismo ofensivo y de tipo confrontacional. Aquí radica la principal novedad del GL, al configurarse como un caso atípico en la región, en el sentido de que en la historia de la diplomacia latinoamericana las coaliciones interestatales que se han dado han sido bajo la figura de mecanismos de diplomacia multilateral preventiva, los cuales han ejercido labores de mediación y concertación política en el ámbito de crisis políticas intraestatales e interestatales.<sup>1</sup> Por el contrario, el discurso y la acción diplomática desplegada por el GL en su corta existencia lo alejan de esta tradición de concertación regional y lo convierten en un caso de estudio novedoso.

El objetivo central de este artículo es desarrollar una aproximación crítica a la naturaleza, objetivos, logros, debilidades y desafíos del GL a partir de su acción diplomática frente a la crisis en Venezuela. Se plantea un balance de su gestión y una serie de elementos de análisis con miras a identificar los límites

y posibilidades de su proyección como mecanismo de acción diplomática en el corto y mediano plazo. El artículo busca generar un aporte al análisis de este nuevo mecanismo de diplomacia multilateral, sobre el cual, debido a su naturaleza informal y su corta trayectoria, no hay aún estudios representativos desde la academia. La intención de analizar el Grupo de Lima como estudio de caso del artículo también responde a la identificación de la escasa producción académica sobre el papel de las coaliciones políticas informales de países en América Latina, ya que, como señala Whitfield (2007), el rol de grupos informales constituye un aspecto escasamente estudiado en la resolución de conflictos en la era de la Post Guerra Fría.

Metodológicamente, para la elaboración del artículo se efectuó: a) la consulta de literatura especializada reciente sobre multilateralismo latinoamericano y concertación política como marcos teóricos identificados para analizar la naturaleza conceptual y el alcance de la gestión diplomática del GL; b) el análisis documental de fuentes primarias para monitorear la acción del caso de estudio frente a la crisis en Venezuela y la identificación de sus principales características, a partir de la recolección de fuentes públicas de acceso abierto, tales como comunicados oficiales, reportes de prensa, notas diplomáticas, y c) análisis del discurso aplicado a la revisión detallada de los textos oficiales de las declaraciones derivadas de las reuniones oficiales que ha efectuado el GL cubriendo el periodo agosto del 2017 a julio del 2019, con miras a establecer rupturas y continuidades presentes en su estrategia discursiva diplomática a partir de las dimensiones retórica, temática y enunciativa.

El artículo se organiza en cuatro partes: la primera parte presenta la descripción del origen, los objetivos y las características más relevantes del GL, la segunda parte presenta la fundamentación teórico-conceptual seleccionada para el análisis del GL; en términos de resultados, la tercera parte expone el análisis de la evolución discursiva del GL y su estado actual identificando la radicalización progresiva de la diplomacia confrontacional como aspecto identitario del GL, y finalmente se efectúa el balance de la acción diplomática del GL, la discusión de los riesgos derivados de adoptar la

1 Sobresalen las experiencias del Grupo de Contadora en los años ochenta (1983-1986) como mecanismo regional para mediar ante la crisis centroamericana, y el Grupo de Río derivado del anterior (1986) y luego convertido en la Comunidad de Estados Latinoamericanos (Celac en el 2010) para la defensa de la estabilidad democrática en la región.

diplomacia multilateral de confrontación como eje de acción, junto con una serie de conclusiones preliminares y elementos de perspectiva sobre los desafíos que enfrenta el GL en el corto plazo.

## Origen, objetivos y características del GL

El GL no tiene aún estatus de organización internacional, es un mecanismo diplomático informal de naturaleza multilateral, que opera bajo la figura de coalición de países aliados<sup>2</sup> y articulados en torno a la coordinación y concertación política frente a la coyuntura política en Venezuela. El GL surge oficialmente en la reunión de ministros de relaciones exteriores efectuada en Lima el 8 de agosto del 2017, con el fin de establecer iniciativas para salvaguardar la institucionalidad democrática en el vecino país de forma pacífica.

Sus antecedentes se remontan a las discusiones previas en el marco de las sesiones del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ante la evidente inviabilidad de lograr aprobar un texto sobre la crisis política en Venezuela en el marco del consejo permanente de la OEA, a raíz de las derrotas sufridas en las reuniones de mayo y junio del 2017, un grupo de once países latinoamericanos más Canadá y Estados Unidos efectuaron una declaración conjunta el 26 de julio por fuera del ámbito de la OEA, en la que expresaron su preocupación por la grave alteración del orden democrático y el aumento de la violencia, y exigieron al gobierno de Nicolás Maduro suspender el proceso electoral convocado para elegir la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) el 30 de julio del 2017, el cual “implicaría el desmantelamiento definitivo de la institucionalidad democrática”, y plantearon lo que se oficializaría dos semanas después bajo la declaración de Lima del 8 de agosto, que inicialmente se presentaba como un mecanismo de facilitación del diálogo entre las partes en conflicto:

[...] manifestamos una vez más la importancia de establecer lo antes posible un grupo u otro mecanismo de facilitación para apoyar un proceso de diálogo y negociación entre el gobierno y la oposición para contribuir al restablecimiento del orden democrático en Venezuela y para acompañar y promover la implementación oportuna de los compromisos que asuman las partes. (Agencia EFE, 2017)

Esta trayectoria demuestra que: a) la conformación del GL respondió directamente como mecanismo alternativo de presión diplomática a la parálisis decisional sobre Venezuela en el escenario del sistema interamericano; b) refleja el papel de Estados Unidos como actor clave en los antecedentes del GL, punto para tener en cuenta en su evolución posterior, y c) la postura inicial del GL era presentarse como un mecanismo diplomático de mediación, aspecto que luego daría un fuerte viraje en la postura discurso del GL.

## ¿Cuáles son las características específicas del GL?

El GL como nuevo mecanismo multilateral posee una serie de rasgos particulares que se traducen en debilidades y fortalezas que lo identifican y lo diferencian de otras instancias multilaterales, los cuales se describen a continuación.

En primer lugar, el GL actúa como una instancia regional de diplomacia *ad hoc*<sup>3</sup> acotada puntualmente a la crisis política en Venezuela: el GL se erige como una instancia multilateral informal de tipo estatal, con una plataforma política centrada en la defensa de la estabilidad democrática en el vecino país, lo cual le ha permitido obtener reconocimiento y legitimidad internacional por parte de otros actores, a pesar de no contar con las credenciales de organismo internacional ni ser aún un mecanismo regional de concertación y diálogo político plenamente institucionalizado. Por lo tanto, su alcance temporal y su agenda temática dependerán concretamente de la evolución de la situación política en el vecino país.

2 El GL está compuesto actualmente (2019) por trece países del continente: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía. México fue miembro fundador del GL en 2017, pero se retiró a partir de 2019 con el cambio de gobierno y la llegada de López Obrador.

3 La diplomacia *ad hoc*, expresión utilizada por primera vez por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en los años sesenta, es una diplomacia caracterizada por su temporalidad y su excepcionalidad.

En segundo lugar, el GL se constituye bajo el formato de coalición de países amigos, pero con un perfil operativo distinto. Este tipo de formato surge

como alianzas entre Estados que tienen intereses en común y son un instrumento que expande la labor diplomática y los vuelve influyentes en el orden internacional y en las determinaciones que se adopten como un grupo de respaldo para las acciones que se lleven a cabo. (Academia Diplomática San Carlos, 2012, p. 47)

Las coaliciones de países amigos habitualmente se caracterizan por mantener y defender posiciones de neutralidad activa entre los actores en conflicto, lo cual les permite efectuar labores de apoyo, facilitación y mediación en procesos de negociación. No obstante, el GL asume un enfoque operativo marcadamente opuesto al que distingue a dicho formato, ya que en su caso se observa una coalición de Gobiernos con afinidad ideológica en favor de una de las partes en conflicto —la oposición— y han asumido una posición de desconocimiento y no diálogo con el régimen de Nicolás Maduro.

En tercer lugar, y en línea con lo anteriormente señalado, el GL se ha alejado del enfoque regional de la diplomacia de mediación, y se observa progresivamente la adopción de una diplomacia multilateral de tipo ofensivo frente al gobierno venezolano, reflejada en un discurso político abiertamente confrontacional (Chaves y Ortiz, 2019). Esta lógica de proceder diferencia su actuación claramente de anteriores experiencias de coaliciones de países representativas del ejercicio de la diplomacia preventiva en la región, tales como el Grupo de Países Amigos de Venezuela liderado por Brasil en el año 2003.

En cuarto lugar, el GL carece de institucionalidad: su funcionamiento operativo consiste en la realización de reuniones periódicas de alto nivel interestatal, de las cuales se generan declaraciones oficiales que sintetizan los consensos alcanzados y la plataforma política del grupo. Este funcionamiento explica el carácter de instancia multilateral “informal” que identifica al grupo, impulsado por un fuerte voluntarismo político de tipo presidencial, pero no se observa que en el corto plazo haya un interés de los países miembros en querer dotarlo de institucionalidad.

En quinto lugar, el GL se configura como un instrumento de alineamiento de política exterior de países como Argentina, Colombia y Brasil:<sup>4</sup> por su identidad discursiva y su funcionamiento flexible, la agrupación regional actúa como un dispositivo diplomático, cuyo principio organizador y cohesionador es la coordinación de posiciones políticas frente a Venezuela. El GL responde al contexto histórico en el que emerge marcado por la tendencia electoral a la derecha del espectro ideológico en la mayor parte de la región, como expresión del giro conservador del regionalismo latinoamericano (Sanahuja, 2019).

En sexto lugar, el GL ha evidenciado una estrategia de activismo diplomático y mediático, en términos de impulsar la visibilización de la crisis venezolana en la comunidad internacional, escalando incluso el tema hasta las sesiones del Consejo de Seguridad de la ONU —apoyado por Estados Unidos—, la denuncia a la Corte Penal Internacional y la Unión Europea, como acciones de presión diplomática y denuncia internacional del gobierno de Maduro, apelando a la iniciativa del cerco diplomático, capitalizando políticamente el drama humanitario de la población venezolana y los abusos de poder del régimen chavista.

## Referentes teórico-conceptuales para analizar al GL

Para comprender la naturaleza del GL, se plantea abordarlo teóricamente desde tres enfoques: a) el patrón de conducta del multilateralismo latinoamericano, b) la categoría de mecanismos de concertación política y c) el regionalismo a partir del enfoque del impulso al régimen (*regime boosting*).

La praxis multilateral implica la cooperación entre países mediante “arreglos institucionales, tanto formales como informales entre Estados que operan de acuerdo con ciertos principios, los cuales están permeados por relaciones de poder” (Legler y Santacruz, 2011, p. 20), siendo su característica

4 El posicionamiento internacional antagónico al proyecto chavista ha sido aprovechable política y electoralmente en estos países, y también como forma de compensar problemas de liderazgo interno, asumiendo posturas de liderazgo regional.



distintiva el coordinar el comportamiento de los actores con base en ideas y principios cardinales generalizados desde una perspectiva constructivista (Ruggie, 1992). De igual forma, el fenómeno multilateral se caracteriza por ser “un principio organizador, y/o una organización que combina principios normativos con la defensa de creencias existenciales” (Caporaso, 1992, p. 603).

Con base en estas consideraciones, se logra identificar que el GL cumple con la dimensiones cuantitativa y cualitativa del multilateralismo: está compuesto por más de tres Estados, que coordinan su comportamiento a partir de los principios generales definidos en sus declaraciones oficiales y, a través de arreglos informales, defiende creencias existenciales como la defensa del orden democrático liberal en Venezuela. La ausencia de institucionalidad lo convierte en un foro multilateral de tipo informal, bajo la estrategia de multilateralizar discusiones de orden bilateral y regional (Chaves y Ortiz, 2018, p. 54).

Con base en sus características señaladas anteriormente, el GL comparte plenamente los rasgos dominantes que han identificado al *patrón del multilateralismo latinoamericano* contemporáneo: a) su carácter presidencialista, b) su función como foro de diálogo y concertación política, c) su debilidad institucional y d) la carencia de participación de actores no estatales (Legler y Santacruz, 2011). El carácter presidencialista se observa claramente en el papel protagónico del poder ejecutivo representado por los jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores en las distintas reuniones y declaraciones del GL, quienes se posicionan a sí mismos como actores centrales de la acción multilateral. Con relación a su carácter de foro de concertación política, resulta claro que este es hasta el momento el principal rol que desempeña el GL, defendido como instrumento de alineamiento de la política exterior de los países miembros frente a la situación en Venezuela; con relación al criterio de debilidad institucional, el GL expresa un multilateralismo ligero, adecuándose a las necesidades del diálogo intergubernamental, y finalmente no se observa la participación de la sociedad civil en su acción diplomática, la cual ha sido de corte estatal.

Desde la categoría de la *concertación* se observa con más claridad la naturaleza conceptual del GL. “Se entiende por concertación un proceso mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal a nivel diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos” (Tokatlian, 1994, p. 54). El énfasis estatal se explica en que la concertación busca obtener un resultado que depende de actores estatales, tal como el GL busca el cambio de régimen en Venezuela hoy en día. Con base en lo anterior, el GL se identifica como un mecanismo multilateral de concertación política regional, de carácter no institucionalizado y con un perfil de diplomacia colectiva, pero en línea opuesta a la actuación de experiencias de concertación previas en la región como lo fueron el Grupo de Contadora y el Grupo de Río en la década de los años ochenta.

Desde el enfoque del *impulso al régimen*, enfoque aplicado a casos de África (Soderbaum, 2004), se observa que el GL juega un papel como instrumento diplomático para favorecer la legitimidad interna y el reconocimiento internacional de actores políticos, en este caso del gobierno autoproclamado de Juan Guaidó, y también para mejorar la imagen de regímenes políticos que atraviesan situaciones de impopularidad creciente.

## **Evolución del GL a partir del análisis de su discurso: de la diplomacia de mediación a la diplomacia de confrontación**

Al estudiar el GL resulta pertinente efectuar un análisis de su dimensión discursiva, ya que esto permite una aproximación necesaria a la comprensión de su acción internacional y se convierte en referente identitario frente a otras coaliciones de países. Para esto, se realizó un ejercicio de monitoreo y revisión de los contenidos discursivos de las reuniones oficiales que ha efectuado el GL como marco muestral, con el objetivo de identificar variaciones de su estrategia diplomática a través del tiempo desde la técnica de análisis del discurso, para poder efectuar un balance de su evolución y su situación actual.

Con base en los planteamientos de Garivati (2015), el discurso diplomático contiene un conjunto de características que resultan necesarias para la adecuada comprensión del discurso de actores internacionales, las cuales se pueden categorizar en tres dimensiones: a) dimensión temática: selecciona los asuntos que se consideran relevantes para consolidar posiciones (es el qué se dice, los motivos que contiene el texto), b) dimensión retórica: articula formalidad diplomática y diferentes modos de argumentación (es el cómo se dice o la forma que adopta el texto), y c) dimensión enunciativa: se refiere al modo por el cual el discurso es un factor que organiza el debate geopolítico a través de la construcción de coaliciones discursivas transnacionales (es el con quién se dice, es decir, la relación comunicativa e ideológica del texto).

En esta sección se presentan las estructuras semánticas que fundamentan el discurso diplomático del GL presentes en las declaraciones oficiales que ha emitido dicho grupo, con miras a establecer las estrategias discursivas temáticas, retóricas y enunciativas practicadas con relación a la crisis política en Venezuela. Al identificar estas estrategias se busca

evidenciar qué argumentos emplea el GL para justificar y legitimar la diplomacia de confrontación que actualmente ejerce. La forma de catalogar estas estrategias discursivas se realizó en dos momentos: en primer lugar, a través de su organización en fichas de análisis con dos tipos de contenido discursivo: a) contenidos discursivos de ámbito interno, es decir pronunciamientos del GL con relación a aspectos relacionados con la situación interna en Venezuela, y b) contenidos discursivos de nivel externo, que involucren a actores y temáticas de naturaleza internacional; en segundo lugar, con la construcción de una matriz (ver tabla 2) que identifica las categorías discursivas dominantes a partir de las estructuras semánticas con más frecuencia de aparición según el análisis del anexo 1.

El análisis del contenido de las declaraciones del GL permite rastrear un patrón discursivo identificado a partir de argumentos reiterativos organizados en palabras o unidades de observación con más número de menciones, que a su vez se han agrupado para efectos explicativos en una serie de categorías representativas de términos con significados coincidentes.

**Tabla 1.** Patrón discursivo en las declaraciones del Grupo de Lima

Categorías centrales	Unidades de observación	Categorías centrales	Unidades de observación
Democracia	Transición democrática	Sistema de Naciones Unidas y organismos globales	Asamblea General de la ONU
	Orden democrático		Consejo de Derechos Humanos de la ONU
	Elecciones libres		Alto Comisionado para los derechos humanos ONU
	Estado de derecho		Secretaría General ONU
	Restauración democrática		Consejo de seguridad de la ONU
			Corte Penal Internacional
Instituciones políticas	Asamblea Nacional	Sistema Interamericano	Asamblea/Carta General de la OEA
	Asamblea Nacional Constituyente		Comisión Interamericana de Derechos Humanos
	Sistema electoral		Carta Democrática Interamericana
	Poder Judicial		
	Fuerzas Armadas		
	Régimen de Nicolas Maduro		

Categorías centrales	Unidades de observación	Categorías centrales	Unidades de observación
Derechos Humanos	Violación y/o situación de derechos humanos	Crisis migratoria	Ayuda/asistencia/respuesta humanitaria
	Presos políticos		Éxodo migratorio/ migrantes
	Persecución y represión política		
	Situación/Crisis humanitaria		
Presidente Juan Guaidó	Presidente Juan Guaidó	Comunidad internacional	Comunidad internacional

Fuente: elaboración propia con base en el monitoreo de los textos de las declaraciones oficiales del GL hechas hasta agosto del 2019.

Las categorías establecidas en la tabla 1 ayudan a identificar las estrategias discursivas que interactúan entre sí y configuran a su vez el patrón discursivo del GL, el cual se caracterizaría por: a) construcción de la crisis política en Venezuela como espacio discursivo privilegiado a partir del énfasis en el enfoque de transición/restauración democrática (nivel temático); b) un modo de argumentación centrado en la denuncia constante de la crisis migratoria y la situación de derechos humanos en Venezuela ante organismos internacionales, basado en cifras de informes oficiales de agencias del sistema de Naciones Unidas y del sistema interamericano (nivel retórico); c) la exigencia de cambio de régimen y no de cambio de política, a partir del desconocimiento del gobierno de Maduro, de la Asamblea Nacional Constituyente, y el apoyo del grupo a Juan Guaidó, buscando el reconocimiento y el respaldo de la comunidad internacional y consolidando posiciones ideológicas entre todos los países miembros del GL (nivel enunciativo).

El ejercicio de monitoreo y análisis del discurso diplomático del GL permite establecer los siguientes hallazgos:

1. Se observa el uso constante de unas unidades de observación que han sido transversales a lo largo de

las distintas declaraciones del GL. Esto se ejemplifica para el ámbito de argumentos de tipo interno en los casos de “asamblea nacional”, “violación/situación de derechos humanos” y “elecciones libres”, y en el ámbito de argumentos de tipo internacional se refleja en la subcategoría “asistencia humanitaria”.

2. Hay unidades de observación que han ganado relevancia en las últimas declaraciones correspondientes al 2019: para el caso de argumentos de ámbito interno se observa con los términos “reconocimiento/respaldo presidente Guaidó” y “régimen de Maduro” en conexión con la situación derivada de los sucesos del 23 de enero del 2019 con la proclamación de Guaidó como presidente interino, y con la subcategoría “restauración/transición democrática”, que además ha entrado a reemplazar la unidad “ruptura del orden democrático” que era más usada en las primeras declaraciones del GL en el 2017. Para el caso de argumentos de tipo internacional se da con la mayor invocación del sistema de Naciones Unidas (Consejo de Derechos Humanos y el papel del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU), en detrimento del sistema interamericano, ámbito en el que a raíz del retiro de Venezuela de la OEA y del Sistema Interamericano de Derechos



Humanos (SIDH),<sup>5</sup> no hay mayor capacidad de presión diplomática al régimen venezolano.<sup>6</sup>

3. A partir de las declaraciones del 2018 y especialmente en las últimas dos declaraciones del GL efectuadas en febrero del 2019, se observa un cambio de tono en el sentido del uso de una estrategia discursiva de deslegitimación del gobierno de Maduro expresada en argumentos centrados en la exigencia de su salida del poder bajo la concepción de régimen ilegítimo, y el rechazo a iniciativas de diálogo propiciadas por actores internacionales que reconozcan dicho gobierno (el caso de la propuesta de Uruguay y México y el rechazo a la mediación del Vaticano).
4. 4) Las últimas declaraciones del GL enfatizan en la búsqueda de aliados internacionales<sup>7</sup> para incrementar la presión sobre el régimen de Maduro, promoviendo el mayor involucramiento de diferentes instancias y actores multilaterales de tipo extrarregional con mayor capacidad de coerción, tales como la Corte Penal Internacional (CPI), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU e incluso el Consejo de Seguridad.

Los anteriores puntos expresan notables cambios en el lenguaje del GL, lo cual se traduce en la progresiva radicalización de su discurso diplomático, particularmente en los últimos meses a raíz de la coyuntura del enfrentamiento entre Maduro y Guaidó, con una postura discursiva abiertamente confrontacional, cambios que se detallan en la tabla 2.

**Tabla 2.** Cambios discursivos del GL

Declaraciones del GL (2017/2018)	Declaraciones del GL (2019)
Reconocimiento de esfuerzos de países para facilitar la negociación entre el Gobierno y la oposición.	Rechazo a iniciativas de diálogo propiciadas por países y actores internacionales que reconozcan el gobierno de Nicolás Maduro <sup>8</sup>
Lenguaje diplomático impersonal y sin uso de calificativos de desacreditación para referirse al gobierno de Venezuela.	Lenguaje diplomático personalizado y con uso de calificativos de desacreditación: condena de la figura presidencial de Nicolás Maduro y calificación de su régimen como “dictatorial” e “ilegítimo”.
Enfoque de cambio de política para solucionar la crisis en Venezuela: “ruptura del orden democrático”.	Enfoque de cambio de régimen para solucionar la crisis en Venezuela: “transición democrática”.
No hay una mención expresa del régimen de Maduro como una amenaza para la seguridad regional.	Señalamiento del régimen de Maduro como una amenaza para la seguridad regional.
No hay mención de medidas coercitivas para debilitar al gobierno venezolano.	Mención y solicitud de posibles sanciones económicas y diplomáticas para debilitar al gobierno venezolano.
Denuncia y condena de la crisis venezolana en el marco del sistema interamericano: invocación de la carta democrática de la OEA.	Denuncia de la crisis venezolana ante instancias extrarregionales (Sistema ONU y CPI), y solicitud de apoyo a la comunidad internacional para endurecer el aislamiento diplomático sobre el gobierno de Maduro.

Fuente: elaboración propia.

- 5 El Gobierno venezolano denunció formalmente el acuerdo de la OEA el 27 de abril del 2017, y en abril del 2019 se hizo oficialmente efectivo su retiro de este organismo. Previamente, en el 2012, siendo Maduro canciller, se denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con ello, un año después, se produjo la salida de Venezuela del SIDH, expresamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 6 Como señala Nastassja Rojas, “podría decirse entonces que la OEA ha desarrollado su capacidad preventiva pero no su capacidad correctiva. Esto es más evidente si se tiene en cuenta que la organización enfrenta muchas limitaciones, pues para realizar cualquier tipo de acción debe tener el consentimiento previo del Estado que se vería afectado” (2017).
- 7 Esto se evidencia en el aumento del uso del término “comunidad internacional”: en las declaraciones del GL en el 2017 se usó una vez, en las declaraciones del 2018 se usó dos veces, y en las declaraciones que se han hecho en el 2019 se ha usado diez veces.

A partir de estas consideraciones y acorde con los principios de la diplomacia confrontacional, se observa la decisión por parte del GL de endurecer su acción diplomática tanto en el plano discursivo como en el plano decisional. En el nivel discursivo, su diplomacia declarativa utiliza con más recurrencia un lenguaje de tipo acusativo, con el propósito de maximizar la efectividad de su mensaje a la comunidad

- 8 El punto 3 de la décima declaración del GL del 4 de febrero del 2019 señala que sus gobiernos “[o]bservan que las iniciativas de diálogo propiciadas por diversos actores internacionales fueron manipuladas por el régimen de Maduro, transformándolas en maniobras dilatorias para perpetuarse en el poder” (Cancillería, 2019b, s. p.).

internacional; en el nivel decisonal ha desplegado las siguientes iniciativas: enfriamiento al máximo nivel de las relaciones diplomáticas y económicas con Venezuela, el retiro o no designación de embajadores en Caracas y las acusaciones ante organismos internacionales para imponer sanciones al régimen de Maduro, así como el intento de activación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para elevar el nivel de las medidas coercitivas.

La condena de los comicios electorales del 20 de mayo del 2018, la solicitud enviada a la Corte Penal Internacional el 26 de septiembre del 2018 por seis países miembros del GL,<sup>9</sup> la posición de no reconocimiento del nuevo periodo presidencial de Maduro hecha en la declaración del 4 de enero del 2019, y el posterior reconocimiento de Juan Guaidó como presidente legítimo de Venezuela junto con la propuesta de sanciones económicas y la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contra el gobierno de Maduro y su denuncia ante el Consejo de Seguridad de la ONU hechas en las declaraciones del 4 y del 25 de febrero del 2019, son los principales hitos que marcan esta tendencia de endurecimiento y diplomacia de confrontación del GL. En línea directa con esto resulta ilustrativo el número de veces que aparece la categoría “negociación/acuerdo negociado”, la cual ha perdido relevancia ya que, mientras en el 2017 apareció en tres ocasiones, en el 2018 apareció una sola vez y en el 2019 no ha sido utilizada, lo cual demuestra la naturaleza del GL como

un mecanismo de presión diplomática más que de gestión multilateral de la crisis en Venezuela. Estos cambios discursivos se materializan en los cinco objetivos de agenda política que marcan la hoja de ruta diplomática del GL descritos en la tabla 3.

**Tabla 3.** Descripción de la agenda política del GL

Objetivo	Descripción
1. Solicitar a la comunidad hemisférica la aplicación de la carta democrática interamericana de la OEA a Venezuela.	Debido a la acusación de ruptura del Estado de derecho y el orden democrático expresada en la actuación del sistema electoral, del poder judicial venezolano y de la ANC elegida para bloquear a la Asamblea Nacional.
2. Respaldo el reconocimiento internacional de Juan Guaidó como presidente legítimo. <sup>10</sup>	Expresión de la radicalización del GL en relación con la figura de Maduro desconociendo su mandato presidencial, bajo la apuesta de una transición democrática forzosa no pactada, pero sin uso de la fuerza.
3. Gestionar escenarios de asistencia humanitaria como medida de presión política (Cancillería, 2019a).	Presionar al régimen de Maduro bajo el principio de responsabilidad de proteger y las consecuencias internacionales que conlleva su incumplimiento, en el contexto de la profundización de la crisis humanitaria que afronta la sociedad venezolana, expresada en la expansión del flujo migratorio a partir del 2013.
4. Promover sanciones de la comunidad internacional para presionar un cambio de régimen.	Sanciones de tipo político, jurídico y económico-financiero <sup>11</sup> como medidas negativas de coacción para que el régimen chavista se abstenga de radicalizar su postura y acate estándares internacionales de respeto a los derechos humanos.
5. Bloquear la acción internacional del régimen de Maduro.	Aplicación de la figura del <i>cercor diplomático</i> como estrategia regional que profundice el aislamiento político internacional al régimen chavista, como medida para presionar la salida pacífica de Maduro.

Fuente: elaboración propia.

9 Los Gobiernos de Argentina, Chile, Canadá, Colombia, Paraguay y Perú con el apoyo del secretario general de la OEA Luis Almagro solicitaron formalmente a la Corte Penal Internacional (CPI) que investigue supuestos crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela por parte del régimen de Maduro, con el apoyo de un informe elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU (OACDHNU), en el que se documentan ejecuciones extrajudiciales, torturas y detenciones arbitrarias en el marco de las protestas antigubernamentales entre abril y julio del 2017. La demanda resulta inédita en los diecisiete años de historia de la CPI. En el segundo informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela solicitado por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en cumplimiento de la resolución 39/1, y presentado por Michelle Bachellet como jefe de la OACDH en julio del 2019, se concluye que: “El Estado ha denegado sistemáticamente los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a la verdad, la justicia y la reparación. La impunidad ha permitido que se repitan las violaciones de los derechos humanos, ha envalentonado a los autores, y ha dejado de lado a las víctimas. Al ACNUDH le preocupa que, de no mejorar la situación, siga aumentando el éxodo sin precedentes de personas migrantes y refugiadas venezolanas y que las condiciones de las personas que permanecen en el país empeoren”. Ver en ACNUDH (2019, p. 16).

10 El Artículo 233 de la Constitución Política de Venezuela estipula que el presidente de la Asamblea Nacional debe asumir el Poder Ejecutivo si el Ejecutivo electo tiene una falta absoluta, para posteriormente convocar a elecciones presidenciales. Juan Guaidó invocó este artículo en su proclamación como presidente interino el 23 de enero del 2019, utilizando la figura de la usurpación para denunciar y deslegitimar a Nicolás Maduro.

11 En el marco del respaldo al Grupo de Lima, el Gobierno de Donald Trump endureció las sanciones al Gobierno chavista y sus principales funcionarios al congelar sus cuentas en el exterior y también extendió estos bloqueos a partir de enero del 2019 a la Empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA), que es la mayor fuente de financiación del Gobierno de Maduro.

## Balance de la acción diplomática del GL frente a la crisis política en Venezuela: logros, debilidades y riesgos

Resulta pertinente efectuar el análisis de la acción diplomática del GL frente a la situación en Venezuela, empezando por establecer su rol en el marco de la gobernanza democrática regional, a partir de su participación en el funcionamiento del nexo hemisférico-regional de protección de la democracia en América Latina (Legler y Garelli, 2018). Las organizaciones regionales actúan en escenarios de gobernanza, los cuales se configuran a partir de las interdependencias entre diferentes actores y en diferentes niveles. Para la defensa de la institucionalidad democrática y la superación de la crisis política en Venezuela, que es el elemento cohesionador que sustenta el discurso y la praxis multilateral del GL, se observa este nexo a partir de la interacción competitiva de distintos actores multilaterales:

[...] las decisiones de las organizaciones regionales relacionadas con la democracia no se dan en aislamiento sino más bien en interacción con o consciente de otras organizaciones con mandatos y membresías estatales que llegan a traslaparse. [...] Por tanto, atendiendo el propósito de estudiar con mayor precisión una problemática de protección de la democracia tal como la presentada por la crisis venezolana actual, estas organizaciones se agrupan en la noción del nexo hemisférico-regional de gobernanza. (Legler y Garelli, 2018, pp. 162-163).

El GL se presenta con alto perfil protagonista de presión diplomática, estando esta situación vinculada con la presente incapacidad de instituciones multilaterales de orden regional y hemisférico en ejercer con éxito un perfil mediador o sancionatorio frente al gobierno venezolano; de hecho, “la creación del GL es un síntoma del fracaso de la OEA para llegar a un consenso sobre el curso de acción frente a Venezuela” (Legler, 2018, p. 2). Es importante señalar que ante los intentos fallidos de esquemas multilaterales y regionales como la Unasur, la Celac, Mercosur y la OEA en consolidar estrategias de concertación política destinadas a garantizar el orden democrático en Venezuela (Closa y Palestini, 2017), el GL

ha asumido un rol preponderante como bloque de confrontación política frente al régimen chavista, aplicando una activa diplomacia coercitiva concentrada en impulsar la estrategia del aislamiento internacional.

Bajo esta consideración se puede analizar mejor la acción de GL, comprendiendo que es un foro multilateral que no actúa en solitario, sino que interactúa con otras organizaciones multilaterales tanto bajo lógicas de cooperación —con la OEA y parcialmente con el Mercosur— como bajo lógicas de competencia —también con la OEA, Celac y Unasur— en procura de obtener respaldo político y reconocimiento estratégico para liderar la transición democrática en el vecino país.

El despliegue diplomático del GL debe contextualizarse a partir de estas interacciones con otros actores, ya que precisamente la débil operatividad de los esquemas multilaterales formales para gestionar el nexo hemisférico-regional de defensa de la democracia ha permitido la emergencia de esquemas no institucionalizados como el GL, que debido a su propia naturaleza informal pueden tomar más fácilmente decisiones y actuar más rápidamente en contextos de compleja gobernanza institucional. Esta característica del GL le podría permitir jugar un rol coyuntural relevante de cara a influir en la resolución de la crisis de Venezuela, similar (en la forma de diplomacia *ad hoc*, mas no en la forma operativa ni en la orientación política) a la experiencia del Grupo de Contadora frente a la crisis centroamericana en los años ochenta (Chaves y Ortiz, 2019).

En términos de logros prácticos derivados de la acción diplomática del GL, se pueden establecer los siguientes: 1) la internacionalización del conflicto venezolano a partir de la visibilización regional y global de la crisis política y humanitaria, presentada como cuestión de agenda políticamente relevante para la comunidad internacional; 2) altos niveles de aislamiento internacional en clave regional del régimen de Maduro, el cual no puede participar por ahora en foros multilaterales, cumbres de alto nivel ni cuenta con esquemas regionales de respaldo para su defensa diplomática (expulsado de Mercosur, carente del respaldo de Unasur, Celac paralizada, bloqueado en la cumbre de las Américas en el 2018); 3) obtención de victorias

políticas en el ámbito interamericano a partir de las resoluciones de la OEA emitidas el 5 de junio del 2018 sobre ilegitimidad del proceso electoral presidencial de Maduro y el 10 de enero del 2019 sobre ilegitimidad del segundo mandato presidencial de Maduro; 4) la construcción de un discurso común sobre Venezuela aceptado por la mayor parte de países en la región y la gestión multilateral de presión diplomática que no ha podido ejercer la OEA ante instancias como la Unión Europea y las Naciones Unidas (Serbin, 2018).

En este balance también resulta necesario identificar los riesgos que enfrenta el GL a partir de adoptar métodos de la diplomacia de confrontación. En primer lugar, el GL se enfrenta a un serio condicionamiento de eficacia de su estrategia diplomática: como se señaló anteriormente, el GL por sí mismo no cuenta con la capacidad de ejercer una diplomacia coercitiva de alto calibre, lo que a su vez no le permite demostrar una credibilidad coactiva frente al gobierno de Maduro, por lo cual el respaldo de Estados Unidos resulta inevitable para compensar esta debilidad estructural del GL. Sin embargo, esto pone al GL en una situación sumamente incómoda (como quedó demostrado en la reunión del GL del 25 de febrero del 2019, en la que Estados Unidos presionó a los gobiernos de Bogotá y Brasilia para adoptar acciones más contundentes contra el gobierno de Maduro), ya que la presión de uso coercitivo de la fuerza por parte del gobierno Trump deslegitimaría el papel que ha jugado hasta ahora el GL, marginalizaría su acción diplomática y lo condicionaría fuertemente a las decisiones de Washington, además de exacerbar el drama humanitario venezolano.

En segundo lugar, el énfasis discursivo del GL se ha centrado en torno a la exigencia de un cambio de régimen y la salida inmediata de Nicolás Maduro del poder. Aquí se pone en juego la relación entre la naturaleza del objetivo que se persigue vs. los recursos que se tienen y se aplican en su obtención, debido a que si ya es suficientemente complejo forzar cambios de política de un régimen, forzar cambios en la naturaleza de un régimen político conlleva un grado de dificultad mucho mayor (Jentleson y Whytock, 2006). La exigencia de cambio de régimen no logra ser proporcional con los recursos que tiene el GL para presionar dicho cambio, ya que las presiones diplomáticas y las sanciones económicas

que ha ejercido frente a Venezuela son insuficientes para un cambio de tal alcance, impulsando a Maduro a una radicalización de su postura. De hecho, se observa en la actuación del GL un mayor énfasis en sacar del poder a Maduro que en proponer alternativas de transición democrática pactada con las fuerzas chavistas, escenario no óptimo pero realista para lograr una transición no violenta.

En tercer lugar, la diplomacia confrontacional es compleja de aplicar con éxito para el caso venezolano: ante la negativa de ceder por parte del gobierno de Maduro que es el actual escenario, el GL se enfrenta al dilema de aceptar de facto la derrota política de no poder doblegar a su oponente (con el costo político que llevaría implícito esta situación), o de seguir ejerciendo presión escalando la diplomacia coercitiva al nivel de uso de la fuerza, lo cual implicaría violar el discurso que ha defendido hasta ahora el GL, y que también le generaría descrédito internacional y conflictos internos a sus países miembros.

En cuarto lugar, la diplomacia coercitiva resulta exitosa solo cuando la comunicación de una amenaza produce un cumplimiento efectivo en el adversario, de lo contrario el incumplimiento equivale al fracaso de la presión diplomática. Con relación a la eficacia de la estrategia del cerco diplomático, no resulta claro quién se desgastará primero: el gobierno de Maduro ha soportado hasta ahora la artillería diplomática lanzada por el GL, pero también por otros actores estatales y multilaterales como Estados Unidos, la OEA, la Unión Europea, y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, pero no es claro por cuánto tiempo más la soportará y tampoco es claro hasta cuándo el GL pueda seguir lanzando esta artillería diplomática; se está ante un juego de suma cero, un juego de desgaste en el que ambas partes le apuestan a resistir y no ceder, pero, a medida que pase el tiempo, teniendo descartada la opción militar, la estrategia del cerco diplomático del GL puede enfriarse y diluirse a futuro en una diplomacia declarativa sin mayor trascendencia ni capacidad de vinculación.<sup>12</sup>

12 Un indicador del fracaso del denominado *cerco diplomático* es la reciente elección de Venezuela como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el periodo 2020-2022, mediante votación efectuada el pasado 17 de octubre por los 193 miembros de la Asamblea General, obteniendo 105 votos y superando a Costa Rica que obtuvo 96 votos.



En quinto lugar, la diplomacia coercitiva margina o afecta mecanismos diplomáticos habituales para gestionar crisis regionales, y termina alimentando la progresiva desinstitucionalización de las relaciones diplomáticas favoreciendo el predominio de canales informales de comunicación estilo diplomacia del micrófono y del Twitter.<sup>13</sup> En el caso del GL no se observa hasta ahora la apertura de ningún canal diplomático formal o informal que permita un espacio para dialogar con el gobierno venezolano. Esto refleja tres preocupantes ambigüedades en la acción diplomática del GL: a) tiene claro que quiere un cambio de régimen en Venezuela, pero no tiene claro cómo lograrlo, b) rechaza la opción bélica, pero también rechaza el diálogo político con Maduro, y c) defiende el discurso del cerco diplomático y enfatiza en aumentar la presión a Maduro, pero tampoco tiene claro cómo aumentarla más allá de lo que ya ha hecho. Esta postura le ha incapacitado al GL liderar iniciativas de facilitación del diálogo entre las partes en conflicto, por ejemplo, en la mesa de diálogo efectuada entre julio y agosto del 2019 en Oslo con el auspicio de Noruega. Esto se refleja en palabras del canciller colombiano:

[...] la salida de Maduro no puede ser objeto de negociación alguna, el tiempo de la dictadura se ha acabado. No puede haber diálogo para definir si el autócrata se va o se queda. Tiene que irse. Cualquier aproximación con el régimen supone la expresa voluntad de transferir el poder que actualmente usurpa a las autoridades legítimas. (*La República*, 2019, s. p.).

Finalmente, la diplomacia confrontacional por sí misma no produce éxitos duraderos, se requiere un enfoque que no se limite a formas negativas de apalancamiento para presionar al gobierno de Maduro (Legler, 2018), sino que también adopte formas positivas, es decir, que el GL adopte un papel de tipo más constructivo ante la crisis venezolana y maneje una oferta de incentivos aceptables para convencer al régimen a negociar y superar la lógica de suma cero. El gobierno de Maduro entiende que su derrota implica la derrota de la revolución bolivariana y su probable envío a la cárcel, lo cual

resulta estímulo suficiente para seguir en el poder; además, el respaldo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) al régimen, a cambio de la participación de los militares en las instancias institucionales del país, le da a Maduro estabilidad política suficiente para seguir ejerciendo el poder, consolidando una dependencia activa hacia los militares heredada desde la época de Chávez (Ramos, 2018; Butto y Olivar, 2018).

## Conclusiones y perspectivas sobre la acción diplomática del GL

Para cerrar el análisis del GL, se plantea a continuación una serie de ejes temáticos que son relevantes para analizar el futuro inmediato de este actor regional y que plantean nuevos campos de estudio para profundizar en su análisis.

*Moderación del discurso ideológico.* Un primer desafío para el GL es moderar su discurso ideológico para convertirse en un bloque regional con real capacidad de interlocución ante la crisis venezolana. La creación de coaliciones de países para gestionar crisis políticas requiere necesariamente un punto de equilibrio ideológico que les permita tener más probabilidades de éxito. Esto quiere decir que las coaliciones no deben ser identificadas como más cercanas a uno de los bandos por afinidad ideológica. En este sentido, el GL, a pesar de que promueve “desideologizar” el conflicto con Venezuela, se ha caracterizado por fungir como una agrupación de países aliados de las fuerzas políticas de oposición y como líder regional de la cruzada internacional contra el gobierno de Maduro, congregando gobiernos de derecha con un claro interés político en debilitar y derrotar al proyecto chavista. Esto le resta margen de maniobra para promover escenarios de concertación que permitan una salida pactada del régimen chavista, y también le resta capacidad para relacionarse con todos los actores del mapa político.

*Capacidad operativa presente y futura del GL.* Un segundo desafío es su capacidad operativa, la acción diplomática del GL pone de nuevo presente el debate sobre la eficacia de la diplomacia multilateral en la región, ya que, ante la falta de una identidad regional fuerte, predomina la tendencia

13 Los episodios de crisis binacional entre Colombia y Venezuela bajo los gobiernos de Uribe y Chavez recuerdan este problema. (Chaves 2016, 151).



de crear instancias multilaterales cortoplacistas que responden a intereses coyunturales, pero que a mediano plazo terminan fracasando debido a la ausencia de un proyecto político común que les brinde fundamento. Bajo esta mirada, se observa que no es claro el papel a futuro del GL más allá de la coyuntura venezolana, especialmente debido a: a) su precaria institucionalización y el voluntarismo político presidencial que lo marca, lo cual no le permite superar su faceta de mecanismo de diplomacia *ad hoc* y transitar a una instancia formal y b) el enfoque de cerco diplomático que no le permite asumir un discurso que sustente el ejercicio de foro de facilitación del diálogo, que pueda activarse para otros escenarios de crisis y amenaza regional.

*Diplomacia confrontacional.* Un tercer desafío es el alcance y éxito de este tipo de diplomacia y los vínculos con Estados Unidos: no hay por ahora, por parte del gobierno de Maduro, una percepción de amenaza creíble y costosa a partir de las acciones del GL, esto puede variar radicalmente con un mayor respaldo de diplomacia coercitiva de Estados Unidos al GL, pero con el costo de terminar imponiéndose en la región tendencias de securitización de la crisis venezolana, lo cual condicionaría al GL como apéndice de las decisiones de Washington y no como eje diplomático para facilitar la resolución pacífica del conflicto político venezolano.

Esto pone de relieve la necesidad de redefinir con urgencia la relación del GL con Estados Unidos, ya que precisamente el GL rompe con la tradición del multilateralismo latinoamericano de autonomía frente a Estados Unidos; de hecho, en las últimas declaraciones se observa una más clara presión del gobierno Trump para que el GL asuma posiciones más radicales. Asimismo, el escalamiento del involucramiento de Estados Unidos en la crisis venezolana debilita la apuesta de gobernanza regional autónoma que requiere la región (Legler, 2011) y va en contravía de experiencias de concertación previas y exitosas en la región como el Grupo de Contadora.

*Internacionalización de la crisis venezolana.* Como cuarto desafío están los impactos del proceso de internacionalización de la crisis venezolana que ha promovido activamente el GL. Si bien esta estrategia le ha generado reconocimiento

internacional, también ha permitido un peligroso involucramiento de potencias globales que desnaturalizan la lógica de concertación regional y desplazan esquemas de cooperación que podrían jugar un papel frente a Venezuela, con lo cual se pone en alto riesgo el manejo regional de la crisis venezolana:

[...] atrás quedaron intentos de acercamiento, coordinación, e integración andina, suramericana y latinoamericana, hoy las grandes potencias se confrontan en torno a Venezuela y la región se adentra en las tensiones geopolíticas globales, el tema ya llegó al Consejo de Seguridad de la ONU y desde todos lados se hacen anuncios arriesgados. (Ramírez, 2019, s. p.).

A pesar de que la región cuenta con experiencia y con mecanismos probados para la prevención y resolución de conflictos, la internacionalización puede ser un arma de doble filo, ya que puede facilitar intencional o involuntariamente la generación de tensiones geopolíticas en torno a Venezuela, como las observadas en las reuniones del Consejo de Seguridad de la ONU efectuadas en enero y febrero del 2019, que terminan restando más que sumando a la resolución de su crisis. En estos momentos se requiere de un multilateralismo regional eficaz que controle los intereses particulares de algunos Estados, y la región debe evitar caer en juegos peligrosos promovidos por las potencias del sistema internacional.

*Cohabitación del GL con instancias multilaterales.* Este es el quinto desafío; el origen del GL expresa la incapacidad del sistema interamericano (OEA) en gestionar la crisis política en Venezuela y facilitar una salida pacífica, pero por su propia naturaleza y funcionamiento este grupo no logra suplir los vacíos de actuación del sistema interamericano. Esto plantea una preocupante tendencia de “informalización de la gobernanza multilateral en la región” en la que instancias *ad hoc* como el GL terminan asumiendo roles que deberían ejercer instancias multilaterales formales (Legler, 2018, s. p.). Desde este punto de vista, el GL no logra convertirse en un instrumento de gobernanza ya que su énfasis discursivo se alinea con posturas de multilateralismo punitivo y coercitivo.

*Posturas unificadas.* En sexto lugar, el GL debe consolidar una postura unificada para mejorar la eficacia y el respaldo internacional de su acción diplomática: se observan, en ocasiones y frente a temas sensibles, diferentes posiciones entre los miembros del grupo, lo cual refleja por momentos consensos frágiles en su actuación. Algunos ejemplos son: a) solo seis países firmaron la carta enviada en el 2018 a la CPI denunciando por crímenes de lesa humanidad al gobierno de Maduro; b) la salida de México en el 2019 y la muy posible salida de Argentina si vuelve el kichnerismo al poder; c) algunos países, pero no todo el bloque, solicitaron con Estados Unidos la reunión del consejo de seguridad de la ONU sobre Venezuela en enero del 2019, y d) no todos los miembros firmaron el comunicado que emitió el GL para rechazar el uso de la fuerza en reacción al comentario del secretario de la OEA Luis Almagro en septiembre del 2018, resaltándose el caso de Colombia, lo cual generó muchas críticas.

*Rol del GL en la política exterior colombiana.* Un séptimo desafío es el papel del GL en la política exterior colombiana. En términos de la relación entre Colombia y Venezuela, el GL se ha convertido en un instrumento clave para el gobierno colombiano, en la medida en que pretende ser un escenario de proyección del liderazgo regional que busca alcanzar el gobierno de Duque; sin embargo el GL no ha facilitado un mejoramiento de los canales de entendimiento entre Bogotá y Caracas, y por el contrario ha cortado toda vía de comunicación entre los dos países, lo cual se ha consumado con el rompimiento de relaciones diplomáticas por parte del gobierno de Maduro. Se observa, por parte del actual gobierno colombiano, una clara preferencia por utilizar instancias multilaterales (ONU, OEA, CPI) e impulsar organismos paralelos a los mecanismos formales para denunciar y seguir aislando al gobierno venezolano (GL y posiblemente Prosur), olvidando el importante potencial que podría tener la reactivación de los mecanismos binacionales diplomáticos (comisiones de vecindad, comisión binacional fronteriza, escenarios de diálogo diplomático de alto nivel). Además, el retiro de Unasur significa la pérdida de un espacio de eventual diálogo binacional como ocurrió en la era de las relaciones Santos-Chávez (Ortiz, Montero y Chaves, 2019).

Actualmente, las relaciones binacionales pasan por su peor momento desde la crisis del 2008 entre los gobiernos de Uribe y Chávez (Chaves, 2016), y la estrategia del gobierno Duque a través del GL no parece eficaz para mejorar o apaciguar esta tensión binacional; además, el capital político invertido por Duque en el GL está en riesgo si el régimen de Maduro logra aguantar por tiempo indeterminado la presión y el cerco diplomático. En este sentido, es claro que el GL pecó por confianza excesiva tanto en la capacidad de movilización interna de Guaidó con la operación libertad, y en que el derrumbe económico de Venezuela colapsaría automáticamente al gobierno de Maduro.

*Eficacia de la iniciativa de intervención del GL.* El rasgo histórico dominante en el manejo de los asuntos diplomáticos en la región ha sido el respeto a los principios de soberanía y no injerencia en asuntos internos de los Estados, por lo cual la bandera de presión diplomática que lidera el GL choca plenamente con esta tradición y este es su último desafío. Esto implica para el GL revisar su estrategia en términos de los logros del cerco diplomático, el cual ha gestionado el aislamiento internacional del régimen chavista, pero también ha reforzado la polarización política regional en torno a Venezuela. El éxito de esta estrategia depende del compromiso de los Estados miembros del GL (el papel de Argentina y Brasil ante la salida de México, como potencias regionales, no ha sido relevante, ya que el liderazgo lo han asumido Colombia y Chile), pero también de lograr construir sinergias suficientemente fuertes y articular las iniciativas de otros actores (por ejemplo, el mecanismo de Montevideo liderado por Uruguay y el grupo de contacto promovido por la Unión Europea), y de hacer una apertura negociadora para adoptar mecanismos tipo incentivos que permitan generar un clima de confianza, para interactuar con el régimen chavista en un entorno menos hostil y más favorable a una salida negociada pacífica e institucional a la crisis venezolana.

## Referencias

- Academia Diplomática San Carlos. (2012). Diplomacia Preventiva: Nuevas Perspectivas. En Centro de Información de las Naciones Unidas para Colombia, Ecuador y Venezuela (Ed.), *Diplomacia Preventiva recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas* (pp. 39-52). Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- ACNUDH. (2019). Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. 41° periodo de sesiones del Consejo de derechos Humanos de la ONU, Ginebra. Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A\\_HRC\\_41\\_18\\_SP.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx)
- Agencia EFE. (2017). Almagro y trece países de la OEA exigen a Maduro suspender la constituyente, 26 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/almagro-y-13-paises-de-la-oea-exigen-a-maduro-suspender-constituyente/20000035-3336502>.
- Buttó, L., y Olivar, J. (2018). *El Estado cuartel en Venezuela: radiografía de un proyecto autoritario*. Caracas: Universidad Metropolitana.
- Cancillería. (2019a). Declaración del Grupo de Lima en apoyo al proceso de transición democrática y la reconstrucción de Venezuela. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/declaracion-delgrupodelima25feb.pdf>.
- Cancillería. (2019b). Declaración del Grupo de Lima. 4 de febrero de 2019. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-grupo-lima-3>.
- Caporaso, J. (1992). International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, 46(3): 599-632.
- Chaves, C. (2016). Modelos de inserción internacional en pugna: Colombia y Venezuela en la era Uribe-Chávez. En C. Chaves (Ed.), *Relaciones Colombia y Venezuela en los inicios del siglo XXI* (pp. 133-157). Bogotá: Editorial Bonaventuriana.
- Chaves, C., y Ortiz, C. (2018). Multilateralismo y regionalismo: tensiones y sinergias en un orden multipolar. En N. Mellado y M. Cienfuegos (Eds.), *¿Integración o Desintegración? Tendencias en el Regionalismo Sudamericano* (pp. 29-57). Córdoba: Lerner.
- Chaves, C., y Ortiz, C. (2019). Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano? En *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*. Bogotá: Gridale, Universidad Cooperativa. (En proceso de publicación).
- Closa, C., y Palestini, S. (2017). Defensa de la democracia o autodefensa de las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe. *Pensamiento propio*, 44, 145-176.
- Garivati, P. (2015). *El discurso diplomático. Notas sobre la expresión de la politicidad en la era planetaria*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Jentleson, B. W., y Whytock, C. A. (2006). Who “won” Libya? The force-diplomacy debate and its implications for theory and policy. *International Security*, 30(3), 47-86
- La República. (2019). La salida de Maduro no puede ser objeto de negociación alguna. Recuperado de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-salida-de-maduro-no-puede-ser-objeto-de-negociacion-alguna-carlos-holmes-trujillo-2834254>.
- Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 3: 2-5.
- Legler, T. (2011). De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina. En F. Rojas (Ed.), *Multilateralismo vs soberanía: la construcción de la Celac* (pp. 36-40). Buenos Aires: Flacso.
- Legler, T. (2018). Hacia respuestas multilaterales más eficaces ante la crisis venezolana. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/10/Policy-BriefMultilateralismo.pdf>
- Legler, T., y Garelli, O. (2018). La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas. *Pensamiento propio*, 47: 159-187. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/011-Legler-Ornella.pdf>.
- Legler, T., y Santacruz, A. (2011). El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano. *Pensamiento propio*, 33: 11-34.
- Ortiz, C., Montero, P., y Chaves, C. A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de Unasur: retos en la configuración regional. *OASIS*, 29, 197-222. DOI: [HTTPS://DOI.ORG/10.18601/16577558.N29.10](https://doi.org/10.18601/16577558.N29.10).
- Ramírez, S. (2019). Colombia frente a la crisis venezolana: ¿que está en juego?. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/11739-colombia-frente-a-la-crisis-venezolana-que-esta-en-juego.html>.
- Ramos, F. (2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 53, 260-282. DOI: <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>.

- Rojas, N. (2017). La aplicación de la carta democrática en Venezuela: ¿una medida útil?. Recuperado de <https://razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/10126-la-aplicaci%C3%B3n-de-la-carta-democr%C3%A1tica-en-venezuela-medida-%C3%BAtil.html>.
- Ruggie, J. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3): 561-598. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831>.
- Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (Coord.), *Anuario Ceipaz 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: Ceipaz.
- Serbin Pont, A. (2018). Crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *Pensamiento propio*, 47, 129-158.
- Soderbaum, F. (2004). *The Political Economy of Regionalism: the case of Southern Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tokatlian, J. (1994). Componentes políticos de la integración. En J. Acosta, *Integración, desarrollo económico y competitividad* (s. p.). Bogotá: CRESET.
- Whitfield, T. (2007). *Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington, D. C.: United States Institute of Peace.